

安全理事会

Distr.: General
3 December 2021
Chinese
Original: English

苏丹局势和联合国苏丹过渡时期综合援助团的活动

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2579(2021)号决议提交的，安理会在该决议中决定将联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)的任务期限延长至 2022 年 6 月 3 日，并请秘书长每隔 90 天向其报告援助团任务执行情况以及在 2021 年 5 月 17 日秘书长报告(S/2021/470)中所述基准和指标方面取得的进展。本报告还介绍了苏丹 2021 年 8 月 21 日至 11 月 21 日期间的政治、安全、社会经济、人权、法治和人道主义动态，并提供了特派团扩大规模的最新情况。

二. 主要动态

A. 政治局势

2. 10 月 25 日，武装部队扣留了总理阿卜杜拉•哈姆杜克和一些文职部长、官员和政治领导人，并控制了国家媒体。当时的主权委员会主席兼苏丹武装部队指挥官阿卜杜勒•法塔赫•布尔汗中将在电视讲话中宣布进入紧急状态，并暂停执行《宪法文件》第 12、15、16、24(3)、71 和 72 条，实际上解散了主权委员会、部长会议及尚未成立的过渡期立法委员会，并恢复了过渡军事委员会。他还解除了各州长(walis)的职务，冻结了撤除 1989 年 6 月 30 日政权和收回公共资金委员会，亦称撤除委员会的工作，并下令暂停互联网服务。他承诺不晚于 2023 年 7 月举行选举。

3. 在 10 月 26 日的新闻发布会上，布尔汗中将表示，军方的行动旨在通过监督必要机构的建立和代议制政府的任命而预防内乱，并使陷入瘫痪的过渡进程走上正轨。他声称，军方支持苏丹人民要求建立文职官员政府，并将遵守苏丹《宪法文件》和《朱巴和平协议》。



4. 总理于 10 月 26 日获释，但直到 11 月 21 日仍被软禁在家中，探视权受到严格限制。除四名部长于 11 月 4 日获释外，其他被拘留的文职领导人仍被扣留。包括在媒体上保持很高知名度的外交部长在内的四名女部长都未被拘留。同时，从 10 月下旬到 11 月中旬，全国各地有 150 多名活动人士、记者和文职官员被捕。数百名文职官员被解除了国家和州两级政府的职务以及国有经济企业和银行的职务。据报道，包括女性维权人士在内的数百名活动人士躲藏起来。

5. 作为对军方行动的回应，大批民众聚集在苏丹各地抗议军事政变，并发起了一场公民抗命运动。在 10 月 30 日的一次大规模示威中，在关于安全部队使用实弹的报道之后，据报有 3 人被打死，数十人受伤。11 月 13 日和 17 日也举行了大规模示威活动。据报道，11 月 13 日有 7 人被打死，11 月 17 日有 16 人被打死及数百人受伤，军队和安全部队再次使用实弹和催泪瓦斯来遏制和驱散抗议活动。全国各地有许多抗议者被逮捕。

6. 苏丹妇女出现在抗议活动的最前沿，苏丹公民和政治团体妇女联盟(亦称 MANSUM)发表声明谴责政变。政变后几周，该国军事化加剧，公民社会空间缩小，妇女权利维护者受到威胁，国家调解努力中几乎没有妇女，这些都表明，要克服妇女在正式权力职位中代表性严重不足的问题并达到《宪法文件》和《朱巴和平协议》要求的 40%的最低代表程度，还面临着巨大挑战。

7. 未签署《朱巴和平协议》的武装团体即苏丹解放军/阿卜杜勒•瓦希德派和苏丹人民解放运动-北方局(苏人解运动-北方局)阿卜杜勒-阿齐兹•赫卢派也谴责政变。

8. 这次政变受到各国际行为体的广泛谴责。10 月 26 日，在非洲联盟和平与安全理事会的一届会议上，和平与安全理事会根据《关于成立非洲联盟和平与安全理事会的议定书》第 7(g)条采取行动，决定立即中止苏丹参加非洲联盟的所有活动，直到有效恢复文职官员领导的过渡。10 月 28 日，联合国安全理事会发表声明，呼吁苏丹军事当局恢复文职官员领导的过渡政府，并敦促所有利益攸关方无条件参与对话。

9. 在军事政变后的几个星期里，包括负责苏丹问题秘书长特别代表在内的各方作出了重大努力，以促进对话并确定通过谈判找到的和平解决危机的办法，以便恢复宪法秩序。11 月 11 日，布尔汗中将宣布组建一个重组的主权委员会，让他本人任主席和快速支援部队指挥官穆罕默德•哈姆丹•达加洛(亦称“赫梅提”将军任副主席。虽然军方和苏丹革命力量的代表仍留在已解散的委员会中，但文职成员被替换。

10. 11 月 21 日，布尔汗中将和总理签署了一项协议，其中规定 2019 年《宪法文件》将继续构成过渡时期的基础，但将根据双方的协议进行修改，以确保纳入除全国大会党以外的所有各方。军民权力分享安排仍将是“苏丹稳定的保障”，临时主权委员会将监督过渡工作，正如《宪法文件》第 8 条所设想的那样。该协议还规定释放政治犯，调查最近抗议期间发生的死伤事件，并组建技术官僚政府。协议表明将启动包容各方的对话，其中涵盖所有政治和社会力量。该协议包括执行

《朱巴和平协议》和让非签署方武装团体加入和平进程，此外还加快过渡机构的组建和任命工作。将组建统一的国家军队，并改组撤除委员会。这一宣布在喀土穆和其他地方引发了新的抗议活动，抗议者谴责该协议，批评总理签署该协议以及与军方的伙伴关系。

11. 政变发生之前，苏丹过渡当局的文职和军事部门之间的紧张关系持续了数月之久。大约 40 名安全部队成员在 9 月 21 日未遂政变后被监禁，据称政变是由前总统奥马尔・巴希尔的支持者所为。总理称该事件是“破坏文职官员民主过渡的企图”，而布尔汗中将及其副手达加洛中将则批评文职政客不公平地“排除”军方参与一些文官主导的重要举措，并批评由于政治内斗而导致治理失败。

12. 9 月 26 日，拥护革命抗议者聚集在喀土穆撤除委员会总部，此前有传言称，军方已从该地点撤出安全部队。据报道，总理和布尔汗中将举行了紧急会议，以缓和紧张局势。在之后不久的电视讲话中，总理表示，危机不是发生在军方和平民之间，而是“那些相信民主的公民变革的平民和军方与那些试图阻隔双方前方道路的人之间”。10 月 15 日，总理随后提出了涉及以下方面的路线图：对话及缓和紧张局势，包括在苏丹东部、恢复过渡机构、解决国家安全问题、国家机构非政治化以及根据《宪法文件》尊重权力分享安排问题。路线图还呼吁继续开展和审查撤除委员会的活动，结束自由与变革力量内部的不和，并在过渡期正义方面取得进展。然而，这些提议并没有取得结果。

13. 本报告所述期间，紧张局势因过渡时期文职部门继续破裂而进一步加剧。9 月 8 日，自由与变革力量联盟签署了一份新的团结政治宣言，全国乌玛党和苏丹革命阵线的一些成员(即苏丹解放军/过渡委员会、苏丹解放力量联盟和苏人解运动-北方局马利克・阿加尔派也加入其中。宣言的前提是扩大自由与变革力量的基础，改革其治理结构并使自由与变革力量再次承诺处理关键的过渡优先事项。9 月 26 日，又出现了一个平行的“自由与变革力量派别”，由《朱巴和平协议》的 8 个签署方组成，其中包括正义与平等运动和苏丹解放运动/米纳维派。新的集团继续挑战原来的自由与变革力量和过渡政府，尽管其中包括财政和经济计划部长吉布里尔・易卜拉。据报道，它支持一群反政府示威者，他们于 10 月 17 日在共和宫附近设立了静坐示威营地。10 月 21 日，又有相当数量的文职官员领导的民主过渡的支持者在全国各地举行示威。

14. 同时，苏丹东部的局势也随着贝贾人高级理事会成员关闭红海港口和主要道路行动升级，扰乱了对该国其他地区的药品、燃料和小麦的供应。贝贾人抗议者要求解散喀土穆文职政府，并要求军方接管，以及废除《朱巴和平协议》的东部轨道。在 10 月 25 日政变之后，谈判导致港口和主要道路于 11 月 1 日暂时开放，为期一个月，等待进一步协商。

15. 在区域方面，埃及、埃塞俄比亚和苏丹之间在埃塞俄比亚复兴大坝问题上的分歧仍继续，恢复谈判的日期尚未确定。与此同时，埃塞俄比亚和苏丹之间的法沙加边界沿线的局势仍然不稳定，埃塞俄比亚提格雷州地区的冲突不断升级，并有可能进一步蔓延到苏丹。9 月 21 日，在喀土穆发生未遂政变之后，苏丹当局宣

布，他们挫败了埃塞俄比亚军队入侵法沙加的企图。埃塞俄比亚当局否认了这一说法。

B. 安全局势

16. 在本报告所述期间，该国安全环境出现令人担忧的恶化。除了 9 月 21 日未遂政变和 10 月 25 日政变的影响外，若干地点的族群间冲突和武装团体之间的冲突仍在继续，同时东部发生了旷日持久的抗议活动、喀土穆的安全部队开展了反恐行动。苏丹各地的安全事件从上一时期的 152 起上升到 157 起。由于政变后通信服务持续中断，不能排除报告不足的可能性。

17. 在 10 月 25 日政变之前和之后，内乱越来越多，其特点是支持和反对过渡的抗议者举行了大规模示威，安全局势动荡，在首都部署了大量军队和准军事部队。军事政变在全国各地引发了一系列示威活动，这些示威活动由各抵抗委员会、专业协会及民间社会组织，并由当地社区自发组织。许多报告显示军队和安全部队驱散抗议者，包括使用催泪瓦斯和实弹。

18. 在该国不同地区，不同的阿拉伯族群(巴尼哈勒巴族、米塞里亚族)和非洲族群(埃轮加族、通朱尔族、扎格哈瓦族)之间发生了族群间冲突，主要原因是土地所有权、获取资源和导致敌对行动的犯罪行为方面的争端。达尔富尔仍然是紧张局势的主要焦点，特别是在北达尔富尔州的塔维拉和达尔萨拉姆地区，州长于 10 月 19 日宣布这两个地区进入紧急状态。

19. 武装团体之间以及与安全部队之间也发生了冲突。9 月 1 日，政府安全部队在喀土穆市南部索巴与《朱巴和平协议》签署方武装团体之一“塔马祖吉”发生冲突。9 月 15 日，苏丹解放军/瓦希德派人员在达尔富尔塔维拉地区附近与苏丹武装部队发生冲突。10 月 12 日，据报告，疑似苏人解运动/解放军-北方局阿卜杜勒-阿齐兹 • 赫卢派武装分子袭击了南科尔多凡州 Kajor 村属于一个签署方武装运动即苏丹人民解放运动-北方局马利克 •阿加尔派的一个营地，据称是因为签署方武装运动在该地区进行军事训练。据报道，袭击造成 3 人死亡、21 人受伤。11 月 9 日，快速支援部队与正义与平等运动部队在北达尔富尔州的 Jabal Eissa 地区发生冲突。

20. 政府安全部队于 9 月 28 日和 10 月 4 日在喀土穆开展了他们所称的反恐行动。这些行动的特点是安全部队与据称与达伊沙有关联的涉嫌恐怖行为的小组成员在两起不同的事件中交火。据报道，6 名安保人员和 3 名嫌疑人被打死，4 名安保人员受伤，25 名嫌疑人被捕。据报道，在这次行动中缴获了包括枪支和爆炸物在内的各种武器。据报道，10 月 9 日和 12 日，安全部队还在白尼罗州科斯蒂应对与恐怖主义有关的活动时实施逮捕并没收了爆炸物。

C. 社会经济状况

21. 尽管苏丹近几个月出现了经济复苏的初步迹象，但军事政变使这一进展岌岌可危。在高失业率和低生产率的情况下，东部和喀土穆的持续政治不稳定，加上

新冠病毒病(COVID-19)大流行和高通胀挥之不去的影响，也继续阻碍投资、经济活动和私人部门消费。

22. 政变之前，苏丹预计 2021 年将出现 0.6%的温和正经济增长，因为经济改革的快速步伐开始产生实实在在的成果。最近国际金融机构清偿债务欠款，以及世界银行和国际货币基金组织执行董事会决定根据增加优惠的重债穷国倡议(估计近 500 亿美元)授权债务减免，已开始显现成效，世界银行承诺提供约 20 亿美元赠款以帮助解决贫困和不平等问题，并促进增长。苏丹还将在 2021 年底前获得 5 亿美元的预算支持、用于电力改善的 3 亿美元、用于灌溉项目的 3 亿美元。

23. 然而，在 10 月 25 日政变之后，世界银行立即宣布暂停支付其在苏丹的所有业务活动以及处理任何新项目。美利坚合众国还宣布暂停向该国提供 7 亿美元的紧急援助，德国暂停援助直到另行通知。主要债权国法国也宣布将重新考虑取消苏丹欠法国的债务问题。互联网从 10 月 25 日暂停至 11 月 18 日部分恢复，也对经济产生了负面影响。

24. 在今年早些时候官方汇率贬值和取消燃料补贴之后，价格涨幅在 2021 年 7 月达到创纪录的 428%(年同比)，随后在 8 月份降至 388%，9 月份降至 366%。出现高度减速是因为本地和进口货物的成本都下跌，这是受到价格下降和汇率稳定的影响。然而，由于货物短缺、运输和燃料价格高企继续影响商业活动，家庭购买力仍然较低。经济还受到红海港口和道路关闭以及由此导致需要分流进口货物的负面影响。

25. 2021 年 2 月启动的现金转移计划家庭支助方案的推出继续扩大，包括在西科尔多凡州、北科尔多凡州和南科尔多凡州、青尼罗州、东达尔富尔州和中达尔富尔州。已有 800 多万人登记，但并不是所有人都得到了支助。登记和支付系统面对的难题推迟了这一方案的推出。该方案预计将在 11 月中旬启动第三阶段，以覆盖所有州。然而，在世界银行暂停在苏丹的活动后，该方案暂停了登记及直接向公民支付现金，直到另行通知。

D. 保护平民、人权和法治状况

26. 苏丹的人权状况仍然脆弱，不断有报告说发生了族群间暴力事件，特别是在达尔富尔，发生了袭击平民和与冲突有关的性暴力事件。在 10 月 25 日宣布紧急状态之后，许多人遭到任意逮捕和拘留，其中包括部长和其他官员、自由与变革力量领导人、撤除委员会和区域小组委员会成员、反对派领导人、民间社会活动人士、人权维护者、律师和记者。在编写报告时，至少有 18 名被捕者被单独监禁，他们的下落不明，其中包括高级官员。没有他们被捕的官方记录，也不让他们的家人和律师接触他们。

27. 根据卫生部门提供的信息，至少有 43 名抗议者因安全部队在应对反对政变的抗议时过度和不成比例地使用武力而丧生，据报道有 600 多人受伤，其中包括妇女，他们受了枪伤和催泪瓦斯吸入和殴打造成的伤害。暴力侵害妇女和儿童的案件被记录在案，包括 10 月 25 日在突袭位于喀土穆军队总部附近的一个女学生宿舍期间发生的暴力。据报道，许多女学生遭到殴打，导致受伤。许多平民也因

参与抗议活动而被捕。大多数人都已获释，但许多人仍面临指控。虽然警察和其他安全部队继续否认使用实弹驱散示威者，但喀土穆州代理州长 11 月 20 日宣布，他已成立一个由检察官领导的实况调查委员会，调查 11 月 13 日和 17 日抗议期间的死伤事件，并表示将把肇事者绳之以法。11 月 21 日的政治协议还提到对抗议期间发生的所有事件进行调查，包括伤亡，并承诺“将肇事者绳之以法”。

28. 10 月 25 日，布尔汗中将援引紧急状态法而终止了移动互联网服务，全国各地的电信被中断。互联网服务中断使民众无法获取信息，严重阻碍了核实侵犯人权指控的能力。据报道，由于关闭行动，除了由安全部队控制的苏丹国家电视台和乌姆杜尔曼电台外，所有广播电台和电视频道都停止了广播。一个法院在 11 月 9 日和 11 日做出裁决，要求根据客户保护法恢复互联网服务。这一裁决没有立即执行，互联网服务在 11 月 18 日部分恢复，可有限使用社交媒体应用程序。一些记者还被任意逮捕、在报道抗议活动时遭到袭击，他们的家和办公室遭到安全部队的突袭。人们担心，会根据 1991 年《刑法》中实施“危害国家统一”罪的模糊规定或其他规定指控记者犯有罪行。

29. 保护方面的困难加上国家机构和执法实体的虚弱和能力的限制，继续使平民面临脆弱性。族群间冲突死灰复燃，造成平民被杀、财产被毁和流离失所，特别是在西达尔富尔州和北达尔富尔州，而牧民和农民之间的冲突继续发生，却不受惩罚。在一些针对平民的暴力发生的同时，出现了阿拉伯游牧民将农民从其土地上强行驱逐出去的行为。在北达尔富尔塔维拉地区，尽管州当局、北达尔富尔州长和主权委员会开展了调解努力，但平民继续面临武装民兵团体的骚扰和攻击。驻扎在利比亚的达尔富尔战斗人员逐渐返回，加剧了这一脆弱的局势，他们参与了北达尔富尔的几场武装冲突。

30. 从 2021 年 8 月至 11 月，联苏综合援助团记录了 185 起被控的侵犯和践踏人权事件，涉及到 607 名受害者，其中包括 14 名儿童。侵犯生命权行为的受害者有 107 人(81 名男性、22 名女性和 4 名儿童)，侵犯人身完整行为的受害者有 326 人(290 名男性和 36 名女性)，绑架行为的受害者有 8 人(包括 5 名妇女和 1 名未成年人)，而包括与冲突有关的性暴力在内的性暴力和性别暴力行为受害者有 6 人，其中包括 4 名儿童。已确认的任意逮捕和拘留受害者有 160 人(148 名男性和 12 名女性)，所有这些都发生在军事政变之后。截至 11 月 21 日，120 名被拘留者已获释，但 40 人仍被拘留。在 185 起事件中，102 起是政府安全部队所为，55 起是非国家行为体所为，包括武装运动和民兵团体，而身份不明者占 28 起。

31. 联合国国家监测和报告严重侵犯儿童行为问题任务组由联苏综合援助团和联合国儿童基金会共同主持，在本报告所述期间核实了 42 起严重侵犯 41 名儿童(30 名男童和 11 名女童)的行为和 1 起军队使用一所学校的事件。这些侵权行为是苏丹武装部队(28 起)和身份不明的施害者(14 起)所为。北达尔富尔州(29 起)、西达尔富尔州(8 起)、中达尔富尔州(2 起)、南科尔多凡州(1 起)、东达尔富尔州(1 起)和卡萨拉(1 起)的侵犯行为得到核实。军队使用一所学校的事件是苏丹武装部队所为，发生在南达尔富尔州。与上期相比，本报告所述期间已核实的侵犯行为次数增加了 90%。达尔富尔仍然是受影响最严重的地区，94%的经核实侵犯行为

发生在那里。任务组继续与过渡政府和武装团体接触，以结束和防止严重侵犯儿童的行为。

32. 重大暴力事件的再次发生暴露了在过渡政府执行改革议程过程中保护方面的差距和拖延，包括按照《朱巴和平协议》和《保护平民国家计划》的规定部署联合安全部队。

33. 在政变之前，过渡政府还是作出了一些努力，以应对保护和安全方面的问题，这是其保护平民主要责任的一部分。对危害平民的暴力行为的反应频率有所提高，在 19 起事件中进行了调查并逮捕了被控施害者。9 月 5 日，过渡政府召开了苏丹国际伙伴与国家平民保护机制的第一次高级别会议。过渡政府在承认达尔富尔的保护问题的同时，强调了影响执行《国家平民保护计划》的若干困难，包括资金缺口、推迟部署联合维持安全部队以及在执行《朱巴和平协议》方面存在的政治和实际困难。

34. 过渡政府还提议成立一个协调工作队，由联合国保护实体和负责执行《保护平民国家计划》的国家平民保护机制的代表组成。在联苏综合援助团的支持下，过渡政府最后确定了关于在 11 月 1 日和 2 日举办一次《国家计划》全国讲习班的安排，将负责执行该《计划》的部际机构、联苏综合援助团和联合国各机构、基金和方案聚集在一起，制定一项全面的行动计划和实施路线图。10 月 25 日，包括内阁事务部长在内的主要政府官员被捕后，这些计划被搁置，他们是讲习班的主要联络人。

35. 在政变前的几个月里，战略司法和问责改革的余地缩小，而在撤除委员会与最高法院发生分歧后，司法部门的两极分化加剧。自 2021 年 5 月以来，首席大法官和总检察长的长期任用一直悬而未决，当时主权委员会解除了首席大法官的职务，并接受了总检察长的辞职。过渡政府没有设立《宪法文件》设想的任何独立委员会，包括过渡司法委员会，而许多民间社会团体认为这种委员会缺乏足够的手段来发挥作用。

36. 9 月 25 日，撤除委员会宣布解雇 399 名公职人员，其中包括 17 名法官(7 人来自最高法院)和检察官。司法机关迅速作出反应，指出委员会无权审查法官和检察官。随后，最高法院同一分庭又作出共 10 项裁决，其中宣告委员会关于外交部和能源部雇员的决定无效，认为该委员会无权作出此类决定，并指出其作出决定的方式违反了程序。

E. 人道主义状况

37. 在本报告所述期间，充满挑战的经济环境、高通胀、暴雨和洪水以及随后的疾病暴发增加，继续加大了苏丹各地的人道主义需求。人道主义行动在 10 月 25 日政变后活动简短暂停，后又恢复，对卫生和教育部门等与公务员密切合作的部门产生了一些影响。尽管燃料供应有限，但外地业务继续展开。

38. 在贝贾人高级委员会宣布结束对红海港口和道路长达一个月的关闭后，自 9 月中旬以来一直滞留的 950 个集装箱被移出港口。人道主义组织随后报告在商品运出港口方面有什么问题。

39. 随着收获季节的开始，粮食严重不安全的人数从 6 月至 9 月期间的 980 万人减少到 10 月份的约 600 万人。然而，根据世界粮食计划署提供的数据，在 2021 年 11 月至 2022 年 2 月的收获季节过后，粮食不安全可能会持续下去，因为生产成本与上一季相比增加了三到四倍。

40. 8 月至 10 月期间，超过 59 000 人因冲突而流离失所，主要是在达尔富尔部分地区和南科尔多凡州。根据国际移民组织提供的数据，截至 11 月 11 日，2021 年苏丹有超过 365 000 人流离失所，其中约 349 000 人因冲突而流离失所。在北达尔富尔州索托尼，据报在上一个报告所述期间，多达 30 000 人流离失所，人道主义组织在 9 月 22 日向索托尼派出机构间访问团后，开始提供食物、水、环境卫生和个人卫生以及与教育有关的援助。人道主义组织正着力弥补在获得卫生、营养和安全水服务方面的剩余应对差距。在跨机构访问之前，索托尼有 9 个星期是无法进入的，因为地方当局以安全考虑为由不批准人道主义人员的行动。

41. 截至 10 月底，大约 58 000 名来自埃塞俄比亚的难民在加达里夫州和卡萨拉州寻求庇护、保护和援助。其中大多数人是在提格雷州爆发战斗后抵达的。自 7 月以来，已有近 2 000 名昆特族人从埃塞俄比亚的阿姆哈拉州地区越境进入加达里夫州的 Basundah 地区。此外，8 月至 9 月期间，来自南苏丹的约 10 200 名难民在苏丹寻求庇护、保护和援助，其中大多在白尼罗州和东达尔富尔州。2021 年 1 月至 9 月，大约 67 800 名南苏丹难民抵达苏丹，使该国的南苏丹难民总数达到 786 500 人。

42. 疟疾是影响寻求咨询和治疗的患者的主要疾病之一。截至 10 月 15 日，联邦卫生部报告的疟疾病例为 1 822 868 例，而 2020 年同期为 1 456 413 例。在许多州，病例数已超过了临界点。自 6 月以来，苏丹也记录了 1 860 多例戊型肝炎病例，其中大多数报告病例发生在加达里夫州和南达尔富尔州。人道主义伙伴扩大了水、环境卫生和个人卫生应对措施，在加达里夫州恢复和建造了 5 000 多个新厕所，包括在收容难民的地区。这些伙伴还支持州卫生部进行戊型肝炎检测，并对受影响州的流行病学家进行检测和报告疑似病例方面的培训。已报告共发生 189 例登革热病例，大多数病例发生在北科尔多凡州和卡萨拉州。

43. COVID-19 确诊病例数继续大幅增加。截至 11 月 20 日，自大流行病开始以来已记录到 41 766 例阳性病例，3 300 多例相关死亡。由于无法获得检测及监测系统脆弱，COVID-19 病例被严重漏报。根据卫生部的说法，在苏丹推出 COVID19 疫苗的速度很慢。自 3 月中旬以来，该国 4 700 万人口中有 3%已完全接种 COVID-19 疫苗。

44. 在本报告所述期间，世界卫生组织攻击卫生保健行为监测系统记录了一起影响患者、人员和设施的事件。

45. 6 月份开始在苏丹部分地区发生的暴雨和洪水继续影响着 18 个州中 14 个州的民众，使当地的应对能力不堪重负。共有 314 500 人受到影响，暴雨和洪水摧毁了 15 000 所房屋，另有 46 000 所受损，数量不详的公共基础设施和农田受到影响。过渡政府通过人道主义援助委员会领导与人道主义伙伴一道向近 183 000 名洪灾灾民提供了各种人道主义援助，包括食物、住所、水、环境卫生和个人卫生及营养援助。2021 年早些时候开展的防洪活动有助于减少洪水对人们的影响。

三. 联合国在苏丹的作用和第 2579(2021)号决议的执行情况

A. 联合国苏丹过渡时期综合援助团的扩大

46. 联苏综合援助团的扩大工作继续加快。截至 11 月底，已部署的工作人员总数为 157 人(110 名国际工作人员和 47 名本国工作人员)。特派团外地网络的建立取得了进展，法希尔的区域中心配备了足够的工作人员并投入运作，在卡杜格利初步部署了人员。在东部和达尔富尔其他地区开设外地驻留的筹备工作正在进行中。在法希尔设立达尔富尔永久停火委员会主席办公室的规划也已完成，联苏综合援助团已为该办公室设立临时能力，等待联合国立法机构的批准。主席办公室将领导援助团为执行《朱巴和平协议》停火安排提供支助的工作。

B. 综合办法

47. 联苏综合援助团和联合国国家工作队继续加深合作。联合国关于苏丹的共同国家评估已经定稿。评估详细分析了该国的发展背景和可持续发展的国家愿景，跨境、区域和次区域视角，以及在和平、人民、繁荣、地球和伙伴关系等优先领域实施《2030 年可持续发展议程》的进展情况。评估流程包括全国利益攸关方情况摸底工作，并与国家和州一级的主要伙伴进行协商，其中包括过渡政府成员、民间社会组织、妇女组织和团体、青年团体以及边缘化和弱势群体。

48. 联合国驻苏丹机构开始就联合国-苏丹过渡计划(或综合战略框架)的制定进行磋商，该计划将阐明联合国支持苏丹过渡的共同愿景、优先事项和责任。目前正在与过渡政府合作制定苏丹过渡计划，预计将在今年年底前最后敲定。然而，在 10 月 25 日政变之后，进展放缓，特别是在计划与过渡政府进行磋商方面。

目标 1：为政治过渡、民主治理、保护和促进人权以及可持续和平工作提供协助

49. 联苏综合援助团为支持过渡而继续与所有相关行为体接触。10 月 25 日政变后，特别代表积极支持促进对话和协调调解努力，以期通过谈判达成政治解决并恢复宪法秩序。联苏综合援助团还利用斡旋促进该国东部部落首领与过渡当局之间的对话，以期建立信任并放松对东部港口和道路的封锁，并于 10 月 25 日政变后最终解除了封锁。

50. 在 9 月 9 日公布制宪法律草案之前，联苏综合援助团与国际伙伴一道，向司法部长提供了技术咨询。该法律草案规定设立制宪委员会、制定制宪程序的详细步骤并成立总秘书处和信托基金来管理和支持制宪进程。司法部于 10 月 18 日开

始与苏丹各地的利益攸关方举行一系列协商会议。联苏综合援助团开始与联合国开发计划署(开发署)和宪法专家协商，以确定为制宪进程提供技术支持的领域。

51. 9月19日和20日，联苏综合援助团和联合国人权事务高级专员办事处向总理办公室提供支持，为撤除委员会秘书处和小组委员会成员举办了关于审查方面国际最佳做法、标准和规范的讲习班。讲习班着重提到了与实施撤除苏丹前政权剩余部分和管控公众支持相关的挑战。建议强调迫切需要界定和公布委员会的程序规则和标准，并增加培训。然而，这些建议无法在10月25日之前实施，也无法在转变之后实施，因为委员会的领导人属于被拘留者之列。

52. 关于一些法治、人权和治理事项的咨询工作，特别是就法律草案和将按照《宪法文件》和《朱巴和平协议》设立的各委员会正在进行的协商，因10月25日的政变而中断，这主要是因为包括总检察长在内的政府对应人员被撤职。

目标2：支持和平进程以及《朱巴和平协议》和未来和平协定的执行工作

53. 执行《朱巴和平协议》、特别是其安全安排的工作继续取得不大的进展。达尔富尔永久停火委员会与安全安排联合高级军事委员会协商，于10月3日和4日在北达尔富尔州法希尔与过渡政府和签署方武装运动的代表举行了首次会议。讨论的重点是通过有效联合机制等方式使永久停火委员会投入运作，以监测、核查和消除违反停火行为。永久停火委员会主席还与组成成员乍得和南苏丹的代表举行了磋商。

54. 在筹备开幕会议的过程中，联苏综合援助团促成于9月5日和6日在喀土穆与《朱巴和平协议》签署方代表、区域领导人、区域行政当局代表和包括妇女团体在内的民间社会组织举行了一次技术协商会议。会议帮助就永久停火委员会的授权、任务、体制结构和运作要求等方面达成了共识。在初次会议之后，委员会主席及其团队对尼亚拉和扎林盖进行了熟悉情况访问，以使区域行政当局代表和联合国各机构、基金和方案成员更加了解新的停火监测机制的组成和工作，以进一步探讨潜在的合作与协调领域。委员会第二次会议于10月24日和25日举行，经所有与会者协商一致同意而中途休会，以便就政变后的下一步行动进行磋商。委员会作为其任务的一部分，还动员各方努力缓和紧张关系，以应对11月9日爆发的《朱巴和平协议》签署方之间的冲突。

55. 联苏综合援助团和联合国秘书处制定了行动构想和对所需资源的评估，以确保永久停火委员会的可持续性。最初的概念侧重于达尔富尔的能力，同时注意到停火职能有可能扩展到该国其他地区，但仍待进行和平谈判。援助团还开始与《朱巴和平协议》签署方进行一系列磋商，以确定更广泛的支助需求，并加强其支持落实该协议的人权、保护和司法内容的能力。

56. 援助团继续与过渡政府、苏丹人民解放运动-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派以及南苏丹调解小组接触，讨论在6月15日谈判休会后恢复和平进程和弥合各方分歧的备选方案。除了在喀土穆与双方代表举行了一系列会议外，联苏综合援助团还于8月31日对夸达进行了一次考察访问。与此同时，继续与苏人解-北方局的妇女接触，特别是听取她们对政治进程和能力建设需求的看法。这些协商

的结果是联苏综合援助团、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和开发署计划于 10 月 30 日和 31 日在朱巴举办关于安全理事会第 1325(2000)号决议和妇女领导力的联合讲习班，但因政变而推迟。

目标 3：协助由苏丹人主导的建设和平、保护平民和法治工作，特别是在达尔富尔和“两个地区”

57. 联苏综合援助团和联合国国家工作队继续支持过渡政府筹备设立重要的独立委员会，包括反腐败委员会、和平委员会和过渡期正义委员会。虽然设立这三个委员会的法律已在 7 月 17 日正式公布，但委员的遴选和委员会的运作仍待落实。关于法律改革委员会、人权委员会和性别平等委员会法律草案的协商一直持续到 10 月 25 日政变。关于公务员委员会和土地委员会等其他主要机构的法律起草工作仍未开始。

58. 开发署和联苏综合援助团于 9 月开始就加强总检察长办公室以起诉严重罪行和提高司法独立性展开一系列讨论。然而，任命首席大法官和总检察长(两个职位自 2021 年 5 月以来均空缺)的拖延限制了司法改革的进展。同样在 9 月，联合国毒品和犯罪问题办公室与监狱和改革总局密切协调，对苏丹进行了监狱改革考察访问，其中包括访问监狱和为总局高级管理人员举办初步培训课程。9 月 21 日，开发署支持司法培训研究所主办了一次由所有州首席法官参加的会议，以确定改革优先事项。这些建议旨在制定一项司法改革战略。

59. 联苏综合援助团继续支持《保护平民国家计划》的实施。10 月 3 日和 4 日，援助团与联合国难民事务高级专员公署和联合国国家工作队合作，在州一级保护平民委员会与包括民间社会和妇女保护网络在内的社区代表之间举行了一系列圆桌会议中的首次会议。圆桌会议力求在委员会运作的早期阶段促进社区参与。第二次圆桌会议于 10 月 24 日在东达尔富尔的埃代因开始，但由于政变而中途暂停。曾计划年底前在达尔富尔所有 5 个州举行更多圆桌会议。

60. 联苏综合援助团与联合国国家工作队合作，最后确定了一项支持过渡政府执行《国家平民保护计划》的联合战略。它们制定了一份详细的方案文件和活动清单，特别侧重于预防、实物保护以及创造有利和保护性环境。该方案计划包括关于国际人权和人道法的培训，以及国家平民保护机制和州一级保护委员会的运作，但在编写报告时仍存在疑问。

61. 在本报告所述期间早些时候，联苏综合援助团支持苏丹警察部队评估支持执行《保护国家平民计划》中警察任务的需求。该评估是援助团和开发署于 9 月 7 日联合向国际社会成员提交的。除了与社区和境内流离失所者建立信任措施外，联苏综合援助团继续在能力建设和培训方面向苏丹警察部队提供支持，包括在保护平民、人权和性别平等意识方面。援助团协助苏丹警察部队开展征聘工作，最终遴选出 687 名人选，其中包括 249 名女性，超过了之前的 20%门槛。

62. 联苏综合援助团在北达尔富尔州、南达尔富尔州、青尼罗州、南科尔多凡州、红海州和卡萨拉州启动了一系列建设和平评估，为援助团在国家以下一级的斡旋

作用以及建设和平规划和方案设计提供信息。这些深入的、国家以下各级冲突分析原计划与过渡政府和各伙伴合作进行，但在政变后被搁置。

63. 10 月 14 日，特别代表与国防部长和劳动部长、主权委员会一名成员易卜拉欣•贾比尔、捐助方和执行伙伴一起，为乌姆杜尔曼的苏丹区域地雷行动人道主义排雷培训中心揭幕。联苏综合援助团为项目设计和实施及管理捐助方资金提供技术支持和能力建设。该中心是加强能力建设和技术援助以应对该国地雷和战争遗留爆炸物威胁的最新地雷行动里程碑。

64. 联苏综合援助团和国家地雷行动中心向来自当地地雷行动非政府组织的 21 名参与者提供了爆炸物处理培训。它还为苏人解运动-北方局马利克•阿加尔派的 21 人提供培训，这些人后来被编入青尼罗州乌卢排雷活动国家非政府组织，该组织由 4 个排雷队组成，在该派别控制的地区开展行动，为所需的人道主义援助铺平道路。此外，联苏综合援助团与国家地雷行动中心合作，完成了一份关于苏丹受害者援助和残疾问题部门的全面评估报告。报告评估和确定了全国处境最危险人群和爆炸危险受害者的需求，同时提供了加强受害者援助干预行动的路线图。

65. 反恐怖主义办公室加强了对苏丹利益攸关方反恐框架的咨询，包括举办讲习班以加强该国按照国际人道法和人权法预防和打击恐怖主义的能力。在联合国-欧洲联盟苏丹反恐伙伴关系框架内，反恐办 9 月 13 日和 14 日在喀土穆举办了一次关于保护脆弱目标和重要基础设施的讲习班。

目标 4：支持调动经济和发展援助并协调人道主义与建设和平援助

66. 政变前，联苏综合援助团继续努力加强苏丹经济和发展援助的协调。9 月 9 日，援助团支持总理和财政与经济计划部长启动苏丹伙伴关系论坛。论坛由总理主持，联合国、世界银行和一名捐助方代表担任副主席，旨在根据国家优先事项和有效发展合作的既定全球原则，促进在规划和交付发展援助方面的协调工作。

67. 按照安全理事会第 2579(2021)号决议的要求，支持任务执行的方案框架即苏丹建立和平、建设和平与稳定方案已最终确定并与会员国分享。多伙伴信托基金(又称苏丹融资平台)的职权范围已经敲定，两个项目已获准供资：一个项目支持特别代表的斡旋职能，另一个项目加强内阁事务部执行《保护平民国家计划》的能力。

C. 基准审查情况

68. 援助团根据安全理事会第 2579(2021)号决议概述的要求，继续制定拟议的基准和指标，以追踪战略目标的进展，即与联合国国家工作队和政府合作，确定定性指标以补充现有的量化指标。为此，在完成苏丹建立和平、建设和平与稳定方案和启动苏丹过渡计划的同时继续修订基准，以确保规划和报告格式保持一致。然而，在政变后，原计划与过渡政府的协商被推迟。

四. 意见

69. 在苏丹革命三周年即将到来之际，苏丹过渡的前景仍不明朗。10 月 25 日的军事政变和过渡政府文职部分的解散，粉碎了许多苏丹人对文职官员领导的民主未来的希望。它有可能破坏在国际和经济战线上取得的重大成就，并剥夺苏丹亟需的援助和债务减免。对文职官员、记者和活动人士的持续任意逮捕和拘留，进一步疏远了那些寻求恢复宪法秩序者。

70. 布汉尔中将和总理于 11 月 21 日达成的协议，是朝着解决困扰该国的政治危机和恢复宪法秩序迈出的一步。各方需要及时协调一致进行谈判，以包容的方式并以苏丹人民及其伙伴认为合法的方式，有效解决未决的问题。联合国继续为促进对话进行斡旋，以便支持根据苏丹人民的要求和愿望并与非洲联盟及包括政府间发展组织和阿拉伯国家联盟在内的区域伙伴密切合作，向苏丹民主政府过渡。

71. 我再次呼吁立即、无条件释放所有被任意逮捕和拘留者，并停止逮捕政治反对派领导人和活动人士。那些受到指控的人应该得到公平审判。在记者面对愈来愈恶劣的环境下，我还促请当局尊重言论自由和新闻自由。关于安全和军事部队使用实弹对付和平示威者造成死伤的报道不断传来。这是不可接受的。我敦促苏丹当局遵守国际人权法规定的义务，尊重生命权、表达自由权及和平集会权。我欢迎政治协议中提出的承诺，即调查抗议者的所有伤亡情况，并呼吁这项调查必须是彻底、独立和透明的，还呼吁追究责任人的责任。我还向遇难者的家人和朋友表示哀悼，并祝愿伤者早日康复。

72. 《朱巴和平协议》的缓慢执行仍然令人关切。10 月 25 日的军事政变危及《协议》和在结束苏丹全境冲突方面取得的重要进展。军方的行动削弱了《协议》非签署方武装团体之间的信任和信心，有可能使该国重新走上暴力和冲突的道路。过渡政府与苏丹人民解放运动-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派之间的谈判没有进展，令人沮丧。与此同时，东部轨道仍然是冲突的驱动因素，由于喀土穆的政治危机，促进包容各方的对话以就未决的政治问题达成共识的努力没有取得进展。我敦促各方为造福苏丹人民，真诚努力缔造和平和消除冲突的根本原因。

73. 安全安排联合高级军事委员会和永久停火委员会的成立是朝着执行《朱巴和平协议》规定的安全安排迈出的重要一步。至关重要的是，必须向该委员会提供充分、及时和可持续的后勤和财政支持。我鼓励当局和苏丹的合作伙伴们确保它获得必要的资源，以完成其关键任务并建立包括州一级在内的各种架构，从而能够遍及达尔富尔所有州。在继续与妇女团体接触的同时，将需要持续努力，以确保纳入促进性别平等的方案拟订和妇女在包括外地工作队在内的各级的切实参与。同时，我鼓励在国家一级及时建立《朱巴和平协议》监测和评价机制，这对于为和平实施工作提供总体战略方向和支持仍然至关重要。

74. 达尔富尔和该国其他地区日益加剧的族群间紧张关系仍然令人担忧。虽然过渡政府在政变前通过调解努力在解决族群间暴力方面取得了一些进展，但平民仍然面临危险。我敦促当局履行其保护平民的责任，包括在执行《国家平民保护计

划》方面取得进展，特别是为此部署联合安全部队和执行《朱巴和平协议》中的相关规定。还需要特别注意预防和应对与冲突有关的性暴力。

75. 政变突显出问责的重要性，同时也表明苏丹民事司法机构在处理和防止严重侵犯人权行为方面所面临的挑战。自 5 月以来就没有永久任命的首席大法官和总检察长，整个过渡期都没有宪法法院，这意味着没有运作中的独立机制可以审查侵犯人权行为，包括非法拘留事件。作为目前对恢复宪法秩序的审议的一部分，必须尽快做出所有司法任命，并表明承诺履行追究严重罪行、包括在最近政治危机期间犯下的罪行责任的呼吁。与此同时，政治协议中对改革撤除进程的承诺，是一次积极修改该协议的机会。联合国随时准备支持改革，使苏丹的审查工作更符合国际标准和规范。

76. 苏丹妇女在促成文职官员领导过渡的革命中发挥了核心和历史作用，这使得她们在高层政治决策中的缺席更加明显和令人不安。由于电信和互联网中断造成的安全问题和通信困难阻碍了集体组织工作，但仍有大量妇女走上街头举行和平示威，支持文职官员领导的过渡。我对有关骚扰、恐吓女性抗议者和针对她们的性暴力事件的报道感到关切。我敦促各方停止一切形式的暴力侵害妇女行为。我鼓励妇女理所当然地参与解决当前政治危机的调解努力。

77. 在苏丹，COVID-19 的病例数一直在上升。政变后检测和疫苗接种活动的中断使情况变得更加复杂。尽管面临挑战，检测和疫苗接种工作必须在 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制的主持下尽快重新启动以避免局势进一步恶化以及在政治危机的背景下出现卫生危机。

78. 我感谢我的特别代表福尔克尔 •佩尔特斯和在苏丹的所有联合国人员，感谢他们为支持该国及其人民所做的奉献和不懈努力，特别是在苏丹政治不确定的时候。